2007-06034/

Protection des salariés : le ministre Blackburn va de l'avant au sujet du programme de protection des salariés et des modifications au régime d'insolvabilité

OTTAWA (Ontario), le 14 juin 2007 — Le ministre du Travail et ministre de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, l'honorable Jean-Pierre Blackburn, est heureux d'annoncer aujourd'hui que le nouveau gouvernement du Canada va de l'avant avec une loi qui vise à aider les travailleurs et à apporter des réformes au régime d'insolvabilité du Canada.

« Le nouveau gouvernement du Canada soutient les travailleurs canadiens et leurs familles. Cette loi viendra protéger le salaire de personnes qui travaillent fort pour gagner leur vie, a déclaré le ministre Blackburn. Cette loi fera en sorte que les travailleurs seront payés au moment où ils ont le plus besoin de leur argent. C'est avec fierté que nous allons de l'avant avec un projet de loi qui bénéficiera tous les travailleurs à travers le Canada », a ajouté le ministre Blackburn.

Le 25 novembre 2005, la *Loi édictant la Loi sur le Programme de protection des salariés et modifiant la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies et d'autres lois en conséquence* a obtenu la sanction royale et est devenu le chapitre 47 des Lois du Canada 2005. Le Chapitre 47 présente une réforme en profondeur du régime d'insolvabilité au Canada pour qu'il réponde mieux aux besoins des entreprises, des consommateurs et des investisseurs.

Un volet important de ces réformes était la création du Programme de protection des salariés. Ce programme protége les travailleurs dont l'employeur fait faillite ou fait l'objet d'une mise sous séquestre en assurant le versement de leur salaire impayé et de leurs congés annuels acquis mais non pris, jusqu'à concurrence d'un montant correspondant à quatre fois le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable prévu par la *Loi sur l'assurance-emploi* (ce qui correspond actuellement à environ 3 000 dollars). Avant la sanction royale, il avait été convenu qu'on procéderait à un examen plus approfondi en vue de régler certaines questions d'ordre technique avant que la *Loi* n'entre en vigueur. Le projet de loi C-62 prévoit des modifications au chapitre 47 afin de remédier à ces lacunes.

Bon nombre de modifications d'ordre technique viennent peaufiner et bonifier la *Loi sur le Programme de protection des salariés*, et ainsi assurer le bon fonctionnement du Programme. Par exemple, on a ajouté des dispositions qui garantissent des conditions d'admissibilité équitables, un soutien pour les syndics et les séquestres, et d'autres qui portent sur diverses questions administratives. D'autres dispositions vont également contribuer à l'amélioration du régime de faillite et d'insolvabilité, notamment celles qui ont trait aux pouvoirs des séquestres, aux responsabilités personnelles des professionnels de l'insolvabilité, aux opérations sous-estimées et aux prêts étudiants.

Vous pouvez vous renseigner sur la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* et la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* en consultant le site www.strategis.ic.gc.ca. Vous trouverez de l'information relative au Programme de protection des salariés à l'adresse suivante : Travail.gc.ca.

- 30 -

Médias seulement :

Pour toute question relative au Programme de protection des salariés

Emma Welford
Directrice des communications et des affaires parlementaires
Cabinet du ministre du Travail et de
l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
819-953-5646

Bureau des relations avec les médias
Ressources humaines et Développement social Canada
819-994-5559

Pour toute question relative aux autres dispositions de la législation sur la faillite et l'insolvabilité

Isabelle Fontaine
Cabinet de l'honorable Maxime Bernier
Ministre de l'Industrie
613-995-9001

Bureau des relations avec les médias
Industrie Canada
613-943-2502

Document d'information

Le gouvernement propose une réforme des lois sur l'insolvabilité et de la *Loi sur le Programme de protection des salariés*

L'importance des lois sur l'insolvabilité

Les lois canadiennes sur l'insolvabilité ont une grande incidence sur l'économie. Elles influencent divers facteurs économiques comme le redéploiement de ressources en fonction de la productivité, le coût du crédit et sa disponibilité, les restructurations des sociétés et les ajustements structurels. Elles sont dès lors un élément important de notre cadre législatif et elles jouent un rôle clé dans la compétitivité et le rendement économique du Canada dans une ère de mondialisation.

Compte tenu des répercussions que les lois sur l'insolvabilité ont sur l'économie, il est essentiel de les réformer périodiquement pour s'assurer qu'elles continuent d'être équitables et efficaces et d'atteindre leurs objectifs.

Le bon fonctionnement du régime d'insolvabilité exige le respect de certains principes de base : (i) l'équité, puisque les actifs sont souvent insuffisants pour régler toutes les créances; (ii) la prévisibilité, puisque les acteurs du marché doivent pouvoir évaluer les risques; (iii) la transparence, puisque les créanciers doivent être en mesure de défendre leurs intérêts; et (iv) l'efficacité, afin d'offrir des incitatifs adéquats tout en freinant les abus.

Les lois canadiennes sur l'insolvabilité

Le régime canadien d'insolvabilité repose sur deux lois principales : la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (LFI) et la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* (LACC), chacune comportant des éléments et des buts distincts. La LFI crée un cadre législatif pour traiter des situations d'insolvabilité tant d'un particulier que d'une entreprise, qu'il s'agisse d'une faillite ou d'une restructuration financière. Lorsque survient une faillite personnelle ou une faillite d'entreprise, la Loi régit la façon dont les actifs du débiteur sont liquidés par un syndic et dont les produits sont distribués d'une manière juste et équitable entre les créanciers. Subsidiairement, la LFI prévoit un mécanisme permettant à une entreprise ou un consommateur endetté d'éviter la faillite en négociant avec ses créanciers un arrangement (qu'on appelle « proposition concordataire ») en vue de restructurer ses finances.

Quant à la LACC, elle apporte un cadre législatif pour la restructuration des entreprises insolvables sous surveillance judiciaire. Elle prévoit en effet qu'une entreprise insolvable puisse demander à un tribunal une ordonnance pour empêcher ses créanciers d'exercer des recours pendant qu'elle tente de négocier avec eux des arrangements pour rééchelonner ses dettes ou trouver un autre compromis en vue de les régler. Une entreprise peut se restructurer en vertu de la LACC uniquement si sa dette dépasse les cinq millions de dollars. Une telle restructuration peut aussi se faire en vertu de la LFI en tant que proposition concordataire, mais le processus de la LACC est largement axé sur les tribunaux, ce qui confère une grande souplesse dans le traitement de cas spécifiques.

Examen et consultations

Pour s'assurer que les lois canadiennes sur l'insolvabilité continuent d'atteindre leurs objectifs, Industrie Canada a entrepris en 2001 et 2002 un long processus de consultation exhaustive. Par la suite, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a procédé à des consultations publiques, puis a publié en novembre 2003 un rapport intitulé *Les débiteurs et les créanciers doivent se partager le fardeau : Examen de la* Loi sur la faillite et l'insolvabilité *et de la* Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies. Un projet de loi a été rédigé à la lumière du processus de consultation et en tenant compte des recommandations du Comité sénatorial. Suite à la sanction royale, ce projet de loi est devenu le chapitre 47 des Lois du Canada (2005).

Objectifs du chapitre 47 en matière de politique

Le chapitre 47 vise quatre grands objectifs : (i) faciliter la restructuration d'entreprises viables mais connaissant des difficultés financières; (ii) mieux protéger les réclamations de salaires non payés; (iii) rendre le régime d'insolvabilité plus équitable et réduire les abus; et (iv) améliorer l'administration du régime d'insolvabilité.

Un certain nombre de lacunes techniques ont été signalées durant l'examen parlementaire du projet de loi qui est devenu le chapitre 47, mais des modifications qui les auraient palliées n'ont pas été adoptées avant qu'il ne reçoive la sanction royale le 25 novembre 2005. De nouvelles dispositions législatives sont donc nécessaires pour apporter les corrections voulues avant l'entrée en vigueur du chapitre 47. Les modifications proposées au chapitre 47 sont de nature technique, et elles visent à assurer l'atteinte de ses objectifs.

Principales modifications

Questions touchant les entreprises

Mises sous séquestre : Le chapitre 47 crée le principe d'un séquestre autorisé à agir à l'échelle nationale. Cela rehaussera l'efficacité du régime d'insolvabilité, mais des préoccupations ont été soulevées quant à la nécessité de préciser les pouvoirs que le tribunal peut accorder au séquestre et d'exiger qu'il y ait un lien entre le tribunal chargé du dossier et les activités du débiteur. À défaut

de modifications techniques en ce sens, il peut y avoir de l'incertitude quant aux pouvoirs qu'un séquestre national peut exercer. En outre, les pouvoirs pourraient varier d'un tribunal à l'autre, si chaque tribunal exerçait ses propres rôles en vue de combler les lacunes de la loi. Par ailleurs, la nomination d'un séquestre devrait être faite dans la localité du débiteur, de sorte que les petits créanciers aient plus aisément accès au tribunal sans avoir à encourir des frais pour retenir les services d'un conseiller juridique dans un autre endroit.

Responsabilités du syndic : Les modifications apportées au chapitre 47 visaient à annuler l'effet de la jurisprudence récente qui rendait les spécialistes de l'insolvabilité potentiellement responsables, à titre personnel, des obligations préexistantes du débiteur. La réforme doit être clarifiée de façon à ce que les parties et le tribunal comprennent que les syndics ne doivent pas être personnellement responsables des dettes ou obligations découlant de la conduite du débiteur avant leur nomination. Sans cette protection, les spécialistes de l'insolvabilité pourraient être réticents à se charger de dossiers dans lesquels le risque de responsabilité personnelle est trop grand. Il en découlerait un plus grand nombre de liquidations, au détriment de l'emploi et des intérêts des créanciers. Les réformes visent à encourager les spécialistes de l'insolvabilité à participer à des restructurations et des ventes d'actifs dans l'optique de la continuité de leur exploitation.

Réclamations relatives au capital-actions : En vertu du chapitre 47, les réclamations ayant trait à la participation au capital d'entités débitrices (actions d'une entreprise, par exemple), étaient subordonnées aux réclamations d'autres créanciers. Le chapitre 47 sera modifié pour préciser que toutes les réclamations ayant trait à la participation au capital, telles que les réclamations relatives à des dividendes, les droits de rachat ou pertes de valeur par suite d'indications trompeuses et les réclamations de dédommagement par le débiteur en cas de telles pertes, sont subordonnées aux réclamations des autres créanciers, et que les intéressés ne peuvent pas s'opposer à une restructuration. Sans cette clarification, l'intention de subordonner les réclamations des actionnaires pourrait n'être réalisée qu'en partie.

Opérations sous-évaluées : Dans un but stratégique, les débiteurs peuvent disposer d'actifs avant une proposition d'insolvabilité, au détriment des intérêts des créanciers. Il est apparu que les modifications apportées au chapitre 47, qui visaient à prévenir de telles manoeuvres, n'atteindraient pas cet objectif. Il s'avère nécessaire de resserrer les dispositions sur les opérations sous-évaluées en les rendant applicables à toutes les cessions de biens et en précisant que les cessions à des entités apparentées feront l'objet d'un examen approfondi.

Questions touchant les consommateurs

Questions relatives au droit de la famille : Les modifications au chapitre 47 ont par inadvertance supprimé certaines protections assurées aux réclamations au titre du droit de la famille que d'autres créanciers pourraient considérer comme un traitement préférentiel frauduleux. Par exemple, le paiement par le failli d'une pension alimentaire à un époux ou un enfant conformément à une ordonnance ou un arrangement pourrait être considéré comme une disposition préférentielle. En l'occurrence, le bénéficiaire serait tenu de rembourser le montant au syndic. Ces modifications ne visaient pas ce type de paiements et devront être amendées en conséquence.

Prêts aux étudiants : sous les dispositions actuelles de la LFI, les prêts aux étudiants ne pouvaient donner lieu à une libération que 10 ans après l'achèvement des études postsecondaires. Les modifications au chapitre 47 réduiront cette période à sept ans ou, en cas de sérieuses difficultés financières avérées, cinq ans. Cette disposition du chapitre 47 est applicable uniquement dans le cas de nouveaux faillis alors que l'intention avait toujours été d'appliquer la réduction à sept ans aux faillis non libérés et aux nouveaux faillis, et la réduction à cinq ans, à tous les faillis peu importe le moment de leur faillite. Faute de changements, toute personne faillie avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions devrait attendre 10 ans avant de pouvoir être libérée de ses dettes d'études.

Réforme du régime d'insolvabilité et Programme de protection des salariés : une proposition visant à protéger les salariés

Le chapitre 47 comprend aussi de nouvelles mesures améliorant la protection des travailleurs dont l'employeur fait faillite.

En vertu des lois actuelles sur l'insolvabilité, les réclamations de salaires non payés prennent rang après les réclamations de nombreux créanciers, y compris certaines réclamations de la Couronne, de fournisseurs non payés et de tous les créanciers garantis. En conséquence, de nombreux travailleurs ne reçoivent aucun paiement faute d'actifs suffisants pour satisfaire à toutes les réclamations - même en partie. Les travailleurs qui reçoivent un paiement n'obtiennent en général qu'une partie de leur réclamation. On estime qu'au total, les réclamations pour salaires non payés ont été réglées à raison de 13 cents au dollar dans le régime actuel. En outre, le paiement des réclamations ne se fait habituellement qu'au terme de la procédure - qui peut prendre jusqu'à trois ans. On estime qu'entre 10 000 et 20 000 travailleurs présentent chaque année des réclamations pour salaire non payé.

Le chapitre 47 a présenté deux mesures améliorant la protection des salariés non payés.

D'abord, il a créé le Programme de protection des salariés (PPS) prévoyant le paiement des salaires et indemnités de vacances gagnés et non payés aux employés dont l'employeur fait faillite ou est mis sous séquestre. Le PPS :

- assurera à chaque travailleur le paiement des salaires et indemnités de congé annuel non payés jusqu'à concurrence d'un montant correspondant à quatre fois le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable prévu par la *Loi sur l'assurance-emploi*, ce qui correspond actuellement à environ 3 000 $. En vertu des dispositions actuelles de la LFI, le paiement des salaires dépend de la valeur de liquidation des biens de l'employeur en faillite. Les prestations versées dans le cadre du PPS seront imposables et tiendront compte des autres déductions applicables. On estime que le montant maximal des prestations, soit environ 3 000 $ à l'heure actuelle, sera suffisant dans 97 p. 100 des réclamations relatives aux salaires et aux indemnités de congé annuel;

- assurera le paiement rapide des salaires pour que les travailleurs reçoivent leur argent lorsqu'ils en ont le plus besoin;

- sera exécuté d'une façon transparente, en mettant à profit les relations existantes entre syndics et séquestres et le Régime d'assurance-emploi. Les syndics et séquestres informeront les travailleurs du Programme et leur fourniront les documents nécessaires pour demander un paiement;

- coûtera selon les estimations 35 millions de dollars par année et au maximum 50 millions de dollars par année;

- sera financé à même les recettes générales du gouvernement fédéral;

- prévoira le recouvrement des paiements versés par le Programme, dans toute la mesure du possible, par la substitution au travailleur lorsque les actifs sont distribués dans le cadre du processus de faillite.

Deuxièmement, le chapitre 47 a créé dans la LFI, à l'égard des salaires non payés, une « super priorité limitée » conférant aux réclamations à ce titre une priorité sur tous les actifs (encaisse, comptes à recevoir et stocks) par rapport aux créanciers garantis. La super priorité limitée fera en sorte que davantage d'actifs pourront être utilisés pour régler les réclamations de salaires non

payés.

La super priorité appuie et complète le PPS. D'abord, en vertu du PPS, le gouvernement défendra les intérêts des salariés face à l'employeur failli et pourra récupérer une partie des coûts du Programme. On estime que le gouvernement récupérera jusqu'à 50 cents au dollar grâce à la nouvelle super priorité limitée. De plus, la super priorité dissuadera les employeurs d'omettre de payer leurs travailleurs en comptant sur le fait que le gouvernement y veillera. Les créanciers garantis auront une incitation à surveiller le comportement des employeurs et à prendre des mesures pour s'assurer qu'ils respectent leurs obligations en matière de paie pour éviter l'accumulation de salaires non payés qui pourrait nuire à leurs créances garanties. Enfin, une personne qui n'est pas admissible à un paiement en vertu du PPS pourra présenter une réclamation de salaire en se prévalant de la super priorité limitée et du statut actuel de créancier privilégié, jusqu'au plafond de 2 000 $.

Des modifications techniques sont aussi nécessaires pour s'assurer que la *Loi sur le PPS* s'applique comme prévu à l'origine.

Principales modifications apportées à la *Loi sur le Programme de protection des salariés*

Admissibilité au PPS : sous les dispositions actuelles de la *Loi sur le Programme de protection des salariés*, exclut du Programme les salariés qui sont employés depuis trois mois ou moins. Cette mesure visait à empêcher que des employeurs abusent du PPS en embauchant des travailleurs au cours de la période précédant immédiatement la faillite ou la mise sous séquestre, sans avoir nullement l'intention de les payer. Cependant, on reconnaît que cette mesure risque de pénaliser injustement des travailleurs qui ont en toute bonne foi accepté un poste chez un employeur pendant la période précédant la faillite ou la mise sous séquestre de ce dernier. Pour ces motifs, on a proposé de remplacer cette disposition par une nouvelle condition d'admissibilité selon laquelle toute personne ayant des liens de dépendance à l'égard d'importants décideurs de l'entreprise (ce qui inclut les personnes ayant des liens de parenté avec ces derniers) est inadmissible au Programme. Toutefois, les membres de la famille ainsi exclus auront la possibilité de prouver qu'ils ont conclu un contrat de travail, qui n'est en aucune façon altéré par les liens qu'ils ont avec les décideurs. Ce faisant, ils deviendront admissibles au PPS.

Paiement des honoraires et des dépenses des spécialistes de l'insolvabilité : La *Loi sur le Programme de protection des salariés*, exige que les syndics et les séquestres s'acquittent de leurs fonctions pour appuyer l'application du Programme, par exemple identifier les salariés non rémunérés par l'employeur en faillite ou insolvable, les informer de l'existence du PPS et transmettre aux demandeurs et aux responsables du Programme des renseignements relatifs aux créances salariales. La *Loi sur le Programme de protection des salariés* permet aux syndics et aux séquestres de facturer des honoraires et des dépenses raisonnables par suite de l'accomplissement de ces fonctions. Cependant, dans certains cas, il se peut que l'actif de l'employeur en faillite ou insolvable ne suffise pas à payer ces montants. Dans de telles situations, les spécialistes de l'insolvabilité peuvent refuser le dossier, bloquant ainsi l'accès des salariés au Programme, ce qui risque de se traduire par des iniquités entre salariés non rémunérés. Ainsi, l'objectif stratégique du Programme, qui est de protéger les salariés vulnérables, risque de se trouver compromis. Pour ces motifs, on propose des modifications qui permettraient au PPS de payer les spécialistes de l'insolvabilité, dans certains cas et sous certaines conditions, pour les tâches afférentes au fonctionnement du Programme.

Obligation de prêter assistance : On propose de modifier la *Loi sur le Programme de protection des salariés* pour exiger que les personnes qui détiennent de l'information relative aux salariés ou qui ont accès à ces données, prêtent assistance aux syndics et aux séquestres dans l'exercice de leurs fonctions en vertu de la Loi. Ainsi, la *Loi sur le Programme de protection des salariés* considérerait tout manquement à ce devoir comme une infraction. Les modifications amélioreraient

l'administration du Programme en permettant que les demandeurs reçoivent leurs paiements plus rapidement.

Défense explicite fondée sur la diligence raisonnable : En vertu de la *Loi sur le Programme de protection des salariés*, les syndics et les séquestres, ou toute personne leur prêtant assistance, qui manquent à leurs obligations s'exposent à des peines. Ces dispositions ont été rédigées dans le but de prévoir tout ce qui peut constituer une « infraction de responsabilité stricte ». En effet, les infractions de responsabilité stricte permettent une défense fondée sur la diligence raisonnable. Si cette défense n'était pas énoncée de manière explicite dans la Loi, c'est parce qu'on s'attendait à ce que les tribunaux reconnaissent la faute comme une infraction de responsabilité stricte et ainsi autorisent une défense fondée sur la diligence raisonnable. Cependant, pour plus de certitude et de clarté, une clause explicite sur la défense fondée sur la diligence raisonnable sera insérée dans la Loi.

Modifications relatives aux indemnités versées dans le cadre du PPS : On propose de modifier la *Loi sur le Programme de protection des salariés* de telle sorte que les indemnités versées dans le cadre du Programme tiennent compte des retenues qui s'appliqueraient aux salaires des travailleurs s'ils étaient payés dans les conditions normales.

Juin 2007

Tous les temps sont d'après l'heure atlantique
Date de modification: 2007-06-14